Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/381

02. 02. 95

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien vom Jahr 1996

1. Anlaß des Berichts

Nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Januar 1994 hat die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 1994 einen Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien vorzulegen (Drucksache 12/6329 vom 2. Dezember 1993 sowie Plenarprotokoll der 205. Sitzung vom 20. Januar 1994, S. 17773). Gegenstand des Berichts ist die Darstellung der für die Bemessung der steuerfreizu stellenden Existenzminima maßgebenden Beträge.

2. Rechtliche Ausgangslage

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß dem Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen zumindest soviel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Artikel 6 Abs. 1 GG – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum). Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Diesen einzuschätzen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Soweit der Gesetzgeber jedoch im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt hat, den der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch Staatsleistungen zu decken hat, darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum diesen Betrag jedenfalls nicht unterschreiten. Maßgröße für das einkommensteuerliche Existenzminimum ist demnach der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf (BVerfGE 87, 153 [169 bis 171]). Letzteres gilt sinngemäß auch für die Ermittlung des Existenzminimums von Kindern (BVerfGE 82, 60 [93, 94]).

Das Sozialhilferecht anerkennt den individuellen Bedarf des einzelnen Bedürftigen. Die laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt werden durch regionale Regelsätze bestimmt und bemessen sich im übrigen – unter dem Vorbehalt der Angemessenheit – nach den jeweiligen tatsächlichen Aufwendungen für Wohnung und Heizung. Im Einkommensteuerrecht wird hingegen der existenzsichernde – anders als der erwerbssichernde – Aufwand in typisierender Form berücksichtigt. Die wegen der Abwicklung im Massenverfahren notwendige Generalisierung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Im Rahmen einer solchen Typisierung ist das Existenzminimum allerdings grundsätzlich so zu bemessen, daß es in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, kein Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu decken (BVerfGE 87, 153 [172]).

Wegen nicht ausräumbarer Ungenauigkeiten bei der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen und der verschiedenen möglichen Berechnungsmethoden bei der Ermittlung des Sozialhilfebedarfs, der für den Steuergesetzgeber einen Richtwert ergibt, hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dem Gesetzgeber müsse bei der Festlegung des steuerlichen Entlastungsbetrages ein gewisser Einschätzungsspielraum zugebilligt werden. Eine gesetzliche Regelung ist danach erst dann verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar, wenn die Unterschreitung der zum Vergleich herangezogenen Richtwerte ein Ausmaß erreicht, das selbst unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers und

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 1. Februar 1995 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 31. Dezember 1994 – Drucksache 12/6329.

der in Betracht kommenden Ungenauigkeiten der Berechnung nicht mehr vertretbar erscheint. Wo die Grenze einer solchen unzulässigen Unterschreitung zu ziehen ist, hängt insbesondere vom Ausmaß der Unsicherheit ab, die der zum Vergleich herangezogenen Berechnung des durchschnittlichen Sozialhilfebedarfs anhaftet (BVerfG, Beschluß vom 14. Juni 1994, 1 BvR 1022/88).

Da auf dem Wohnungsmarkt gegenwärtig ein erhebliches Preisgefälle für existenznotwendige Aufwendungen besteht, ist es dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in diesem Sonderfall nicht verwehrt, sich bei der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Betrages hinsichtlich der Wohnkosten an einem unteren Wert zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa ein Wohngeld, zur Verfügung stellt (BVerfGE 87, 153 [172]).

3. Ermittlung des Sozialhilfebedarfs

Grundlage der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums ist nach den obengenannten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der Sozialhilfebedarf.

Gemäß § 3 Abs. 1 BSHG richten sich Art, Form und Maß der Sozialhilfe nach den Besonderheiten des Einzelfalls, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen. Der notwendige Lebensunterhalt im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) umfaßt besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Dieser notwendige Lebensunterhalt setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Regelsätzen, die die laufenden Leistungen für Ernährung, hauswirtschaftlichen Bedarf einschließlich der Haushaltsenergie sowie Ausgaben für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens umfassen;
- einmaligen Leistungen, die solche Bedarfspositionen abdecken, die nicht regelmäßig monatlich in gleicher Höhe anfallen;
- Mieten (bei Wohnungseigentum vergleichbare Aufwendungen), einschließlich Nebenkosten wie Wassergeld und Müllabfuhrgebühr;
- Heizungskosten.

4. Berechnungsmodus für das steuerfrei zu stellende Existenzminimum

4.1 Der Regelsatz (Eckregelsatz) für den Haushaltsvorstand wird von den zuständigen Landesbehörden festgesetzt. Aus diesem Regelsatz sind aufgrund der in § 2 Abs. 3 der Durchführungsverordnung zu § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (Regelsatzverordnung) festgelegten prozentualen Relationen die Regelsätze für weitere Haushaltsangehörige abzuleiten. Den folgenden Berechnungen liegt das für 1996 geschätzte arithmetische Mittel auf der Basis der z. Z. gültigen Regelsätze für die Länder des früheren Bundesgebietes zugrunde. Ausgegangen wurde vom durchschnittlichen Regelsatz in den alten Bundesländern für 1994 von 519 DM/Monat; für den Zeitraum 1995/1996 wurde eine durchschnittliche Zunahme von 1 % entsprechend der voraussichtlichen durchschnittlichen Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer (vgl. § 22 Abs. 3 des Bundessozialhilfegesetzes) angenommen. Eine Änderung dieser Rechtsvorschrift erfolgte mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms. Danach sind für Alleinstehende 6 348 DM (529 DM/Monat) – das entspricht voraussichtlich in etwa den Höchstbeträgen einzelner Bundesländer (531 DM/Monat) – und für zusammenlebende Ehepaare 11 426 DM (952 DM/Monat) berücksichtigt.

Der durchschnittliche Regelsatz für ein Kind wird auf 4 108 DM (342 DM/Monat) geschätzt; das sind 64,72 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes. Dieser Anteil wurde als gewichteter Durchschnitt der nach Alter gestaffelten Regelsätze für Kinder errechnet, d. h. es wurde ein Durchschnitt gebildet von 18 Kindern, die je einem Jahrgang von unter 1 Jahr bis unter 18 Jahren angehören. Der so gebildete Durchschnitts-Regelsatz für Kinder entspricht auch der Berechnung der Bund/Länder-Kommission, die das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60) herangezogen hat:

Kinder unter 7 Jahren	7 Kinder × 50 % =	350 %
Kinder unter 14 Jahren	7 Kinder × 65 % =	455 %
Kinder unter 18 Jahren	4 Kinder × 90 % =	360 %
zusammen	18 Kinder	1 165 %
Durchschnitt je Kind		64,72 %

4.2 Einmalige Leistungen werden jeweils gewährt, wenn der konkrete Bedarf besteht. Mit ihnen sind bestimmte tatsächliche Aufwendungen abzudecken, deren Kosten in der Regel in der tatsächlich anfallenden Höhe vom Sozialhilfeträger zu übernehmen sind. Beispielsweise dienen einmalige Leistungen der Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in nicht kleinem Umfang und der Beschaffung von Hausrat von nicht geringem Anschaffungspreis, der Beschaffung von Brennstoffen für Einzelheizungen, der Instandsetzung von Hausrat in nicht kleinem Umfang, der Instandhaltung der Wohnung, der Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert sowie der Wahrnehmung besonderer Anlässe.

Um Orientierungswerte über die Praxis der Gewährung einmaliger Leistungen zu gewinnen, hat das Statistische Bundesamt in den Jahren 1981[1]) und 1991[2]) Sondererhebungen bei den örtlichen Sozial-

[1]) Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt für den Zeitraum September 1981 bis August 1982; Fachserie 13, Reihe S. 7, April 1984.

[2]) Bechthold/Bihler/Deininger, Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991, in: Wirtschaft und Statistik 2/1993, S. 113ff.

hilfeträgern durchgeführt. Da die bis 1993 geltende laufende Sozialhilfestatistik, die eine Bestimmung der Relation einmaliger Leistungen zu den für Kinder und Erwachsene unterschiedlichen Regelsätzen nicht erlaubt, bilden die Sondererhebungen des Statistischen Bundesamtes die derzeit verläßlichste Grundlage einer Berechnung. Hiernach wurden für Alleinstehende 16 %, für erwachsene Haushaltsangehörige 17 % und für Kinder 20 % der Summe der Regelsätze gewährt.

Bei den unter Punkt 6 ausgewiesenen Beträgen für einmalige Leistungen sind Einsparungen bei der Sozialhilfe ab 1. Juli 1993 berücksichtigt worden. Nach der Begründung zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Drucksache 12/4401, S. 47f.) sollen Einsparungen durch verbesserte und kostenmindernde Abgrenzungen und Konkretisierungen von laufenden und einmaligen Leistungen (Neufassung des § 21 BSHG) erreicht werden; auf diese Weise soll ein bedeutender Ausgabenblock der kommunalen Haushalte an einer entscheidenden Stelle konsolidiert werden. Die Einsparungen bei Alleinstehenden werden für 1996 mit 63 DM/Jahr, für erwachsene Haushaltsangehörige mit 102 DM/Jahr und für Kinder mit 41 DM/Jahr veranschlagt. Danach sind an einmaligen Leistungen für Alleinstehende 953 DM (1 016 DM abzügl. 63 DM) und für Ehepaare 1 714 (1 879 DM abzügl. 165 DM) in Ansatz gebracht.

4.3 Gemäß § 12 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes umfaßt der notwendige Lebensunterhalt auch Unterkunft und Heizung (Wohnkosten).

Die Maßstäbe für die berücksichtigungsfähigen Aufwendungen der Unterkunft sind entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum vom Gesetzgeber zu bestimmen. Dies ist im Sozialhilferecht geschehen. Nach der auf der Grundlage der Ermächtigung des § 22 BSHG in § 3 Abs. 1 der Regelsatzverordnung getroffenen Bestimmung werden laufende Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gewährt. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf der Personen, deren Einkommen und Vermögen nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes zu berücksichtigen sind, solange anzuerkennen, als es diesen Personen nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken. Die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft beurteilt sich einerseits nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalles, insbesondere nach der Zahl der Familienangehörigen, nach ihrem Alter, Geschlecht und nach ihrem Gesundheitszustand, andererseits nach der Zahl der vorhandenen Räume, dem örtlichen Mietenniveau und den Möglichkeiten des örtlichen Wohnungsmarktes.

Auf dieser Grundlage wird für die steuerliche Bemessung des Existenzminimums, unter Berücksichtigung der im Steuerrecht notwendigen Typisierung, für Alleinstehende eine Wohnung von 30 qm und für Verheiratete ohne Kinder eine Wohnung von 60 qm mit einfacher Ausstattung als angemessen angesehen.

Die hierfür maßgeblichen Quadratmetermieten sind aus der Wohngeldstatistik 1993 (Tabellenwohngeld in den alten Ländern)[3]) abgeleitet worden. Sie betragen für Wohnungen bis 40 qm Wohnfläche 9,31 DM/qm/Monat und für Wohnungen von 40 bis 60 qm Wohnfläche 6,97 DM/qm/Monat. Diese Mieten werden für den Zeitraum 1994 bis 1996 mit durchschnittlich 5 % Mietsteigerung fortgeschrieben. Hieraus ergeben sich für das Jahr 1996 im Existenzminimum zu berücksichtigende Kaltmieten von 10,80 DM/qm/Monat (Gesamtmiete: 3 888 DM, 324 DM/Monat) für Alleinstehende und von 8,10 DM/qm/Monat (Gesamtmiete: 5 832 DM, 486 DM/Monat) für zusammenlebende Verheiratete ohne Kinder. Bei Berücksichtigung der in der Regel niedrigeren Mieten in den neuen Bundesländern würde sich eine geringere Miete pro qm ergeben.

Diese Ansätze stehen mit dem Sozialhilferecht auch insoweit im Einklang, als Aufwendungen für die Unterkunft im Sozialhilferecht von den Trägern der Sozialhilfe im Einzelfall auch dann übernommen werden, wenn sie unangemessen sind. Das Sozialhilferecht reagiert insoweit auf vorübergehende Sondersituationen, die kein Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Mietaufwendungen bei der Bemessung des Existenzminimums sein können. Die Sozialhilfebehörden haben in diesen Fällen § 3 Abs. 1 Satz 2 der Regelsatzverordnung zu beachten.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß Bezieher niedriger Einkommen zur Abdeckung ihrer Wohnkosten nach Maßgabe des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes (für die neuen Bundesländer) Anspruch auf Wohngeld haben. Wohnkosten, die die im steuerfrei gestellten Existenzminimum berücksichtigten Beträge übersteigen, werden durch Wohngeld abgedeckt, soweit Höchstbeträge, die in Abhängigkeit von Mietenstufen, Haushaltsgrößen, Ausstattung und Baualter festgelegt sind, nicht überschritten werden (§ 8 des Wohngeldgesetzes).

Infolge dieser Höchstbeträge, die die sich aus den Wohngeldtabellen ergebenden Werte um durchschnittlich 25 % verringern, erhalten z. B. 1-Personen-Haushalte mit um 100 DM/Monat höheren Wohnkosten ca. 40 DM zusätzliches Wohngeld.

4.4 Die Heizkosten berechnen sich nach den in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1983 ausgewiesenen Kosten für Gesamtenergie abzüglich des im Regelsatz enthaltenen Anteils für Haushaltsenergie.

1983 betrugen die Gesamtausgaben für Energie für einen Alleinstehenden 1 153,68 DM (96,14 DM/Monat). Hiervon sind die Kosten für Haushaltsenergie, die durch den Regelsatz abgedeckt sind, in Höhe von 465,84 DM (38,82 DM/Monat) abzuziehen, so daß an Heizungskosten 687,84 DM (57,32 DM/Monat) verbleiben. Dieser Betrag wurde anhand des Preisindexes für den Energieverbrauch aller privaten Haushalte auf 1994 hochgerechnet. Für den Zeitraum 1994/1996 wurde eine Steigerung von knapp 4 % un-

[3]) Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 4, Wohngeld, Hrsg. Statistisches Bundesamt (noch nicht veröffentlichte Arbeitstabelle).

terstellt, so daß für 1996 von Heizungskosten in Höhe von 685 DM (57 DM/Monat) für einen Alleinstehenden ausgegangen wird. Die Heizkosten sind gegenüber 1983 nahezu unverändert, da Mitte der achtziger Jahre ein starker Rückgang der Energiekosten zu verzeichnen war.

Für Ehepaare ergibt sich nach der gleichen Berechnungsmethode für 1996 ein Ansatz von 1 146 DM (96 DM/Monat).

5. Die Höhe des Existenzminimums eines Kindes und der steuerfrei zu stellende Betrag

Dem Existenzminimum eines Kindes liegen die gleichen Komponenten zugrunde wie dem Existenzminimum eines Steuerpflichtigen. Für jedes Kind einer Familie wird das Existenzminimum gleich hoch angesetzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß dem Steuergesetzgeber zugestanden werden, die steuerliche Entlastung für einen Einkommensbetrag in Höhe des Existenzminimums der Kinder für alle Altersstufen und im ganzen Bundesgebiet einheitlich festzulegen (Beschluß vom 14. Juni 1994, 1 BvR 1022/88).

5.1 Die sozialhilferechtlichen Regelsätze für Kinder sind altersabhängig und regional verschieden. Die altersabhängigen Unterschiede werden durch die Berechnung eines gewichteten durchschnittlichen Regelsatzes für Kinder berücksichtigt; er beträgt 1996 durchschnittlich 4 108 DM (342 DM/Monat) (vgl. Gliederungspunkt 4.1). Den regionalen Unterschieden wird durch die Ableitung von dem für Alleinstehende angesetzten Betrag Rechnung getragen, bei dem diese Unterschiede berücksichtigt sind.

5.2 Die einmaligen Leistungen betragen für ein Kind 822 DM (69 DM/Monat), das sind 20 % des Regelsatzes; die Einsparungen werden mit 41 DM (3,40 DM/ Monat) angesetzt (vgl. Gliederungspunkt 4.2), so daß 781 DM berücksichtigt worden sind.

5.3 Bei der Berechnung der Mietkosten wird für ein Kind im Rahmen der steuerrechtlichen Typisierung eine Wohnfläche von 12 qm als angemessen angesehen.

Der statistisch ermittelte individuelle Wohnflächenbedarf von Kindern in Wohnungen von allen Familienhaushalten (Mietern und Eigentümern) beträgt nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 1988 pro Kind bei einer 1-Kind-Familie 15 qm, bei einer 2-Kind-Familie 11 qm und bei einer 3-Kind-Familie 11 qm.

Als Miete pro qm werden für 1996 8,10 DM/qm/ Monat zugrunde gelegt (vgl. Gliederungspunkt 4.3). Damit werden die Quadratmetermieten von Wohnungen für 2-Personen-Haushalte übernommen. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß Alleinerziehende mit einem Kind – bezogen auf die Quadratmetermiete – nicht schlechter gestellt werden als 2-Personen-Haushalte. Danach ergibt sich eine steuerfrei zu stellende Gesamtmiete von 1 166 DM (97 DM/ Monat).

5.4 Die Energiekosten für ein Kind werden mit 20 % der Kaltmiete berücksichtigt (das entspricht dem Verhältnis der Heizkosten zur Kaltmiete für ein Ehepaar ohne Kinder), weil in den Wirtschaftsrechnungen geeignete vollständige statistische Nachweise der Energiekosten von Familien nicht vorhanden sind. Danach sind 233 DM berücksichtigt.

6. Höhe der steuerfrei zu stellenden Existenzminima

Dargestellt wird das Existenzminimum für Alleinstehende, für Eltern und für ein Kind.

Nach der derzeitigen Datenlage ergeben sich für das Jahr 1996 die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Beträge:

Steuerfrei zu stellende Existenzminima 1996

– DM/Jahr –

Leistungen	Haushalt mit		
	1 Erwachsenen	2 Erwachsenen	1 Kind
1. Regelsatz einschließlich Haushaltsenergie	6 348	11 426	4 108
2. Einmalige Leistungen	953	1 714	781
3. Steuerfrei zu stellende Kaltmiete	3 888	5 832	1 166
4. Heizkosten	685	1 146	233
5. Insgesamt	11 874	20 118	6 288

Nach den Bestimmungen des Einkommensteuerrechts beträgt das steuerfrei zu stellende Existenzminimum für zusammenlebende Ehepaare ohne Kinder das Doppelte des Betrages für einen Alleinstehenden.

Die oben genannten Existenzminima stellen statistisch belegte Mindestbeträge dar. Höhere Beträge sind im Wege politischer Entscheidungen möglich.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333